Auszug

aus der

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der staatswissenschaftlichen Doktorwürde

einer

Hohen Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der

Vereinigten Friedrichs-Universität Halle-Wittenberg

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

vorgelegt von

Elsa Wilhelm
aus Hannover.

Referent: Professor Dr. Waentig.

Halle a. d. S. 1921
Buchdruckerei des Waisenhauses

Vorwort.

Wohnungsmarkt und Realkreditfrage.

Die Kapitalbeschaffung ist das Kernproblem der Wohnungsfrage, seit die Wohnungsversorgung mehr und mehr von der Bereitstellung fremder Mittel abhängig geworden ist. Die herrschende Wohnungsnot findet ihre letzte Erklärung in den besonderen Verhältnissen auf dem Realkreditmarkt. Dieser befindet sich seit 1911 in einer schweren Krise, die durch den Krieg und seinen unglücklichen Ausgang eine weitere Verschärfung erfahren hat. Die Ursache der letzten Grundstückskrise liegt vorzugsweise in der Finanzierung der über die erste Hälfte des Grundstückswertes hinausgehenden Kredite (Nachhypotheken). Das Problem des nachstelligen Hypothekarkredits ist Gegenstand der vorliegenden Arbeit.

I. Teil.

1. Abschnitt.

Die Entwicklung des nachstelligen Hypothekarkredits bis zur Grundstückskrise 1911.

Die nachstelligen Hypotheken waren bis zur Grundstückskrise 1911 eine besonders beliebte Kapitalsanlage. Die reale Sicherheit und die relativ hohe Verzinsung übten einen starken Reiz auf das Privatkapital aus. Dazu kamen die schnellen Wertsteigerungen des städtischen Grund und Bodens, die die Spekulation in Grundstückswerten begünstigten. Ein Überangebot an Hypothekenkapital war die Folge. Der städtische, hauptsächlich der großstädtische Bau- und Wohnungsmarkt stand im Zeichen der Hochkonjunktur.

Seit 1900 etwa scheint diese Entwicklung zum Stillstand gekommen zu sein. Die Verluste in Grundstückswerten (Zwangsversteigerungen) häufen sich. Die schwindende Sicherheit dieser Kapitalsanlage führt zur Zurückhaltung des Privatkapitals und schließlich zum völligen Versagen des nachstelligen Kredits und damit zur Kreditkrise 1911.

2. Abschnitt.

Die Ursachen der Not der Nachhypotheken.

Das Risiko der Nachhypotheken ist die Ursache der letzten Kreditnot. Es wächst, je weiter sich die Anlage von der ersten Hälfte des Grundstückswertes entfernt. Von der Bewertung ist also auszugehen. Sie bildet die Grundlage der Beleihung.

Die bisherige Praxis der Wertermittlung hat zu einer allgemeinen Überbewertung und damit zu einer Verschiebung der einzelnen Beleihungsposten geführt. Die reale Sicherheit der Nachhypotheken ist dadurch stark beeinträchtigt oder gar aufgehoben worden. Die personale Sicherheit, d. h. die Kapitalkraft der Bauunternehmer und Hausbesitzer, bietet dafür keinen Ausgleich. Auch sie ist in auffallender Weise zurückgegangen, je mehr die Häuser als Spekulationsobjekte betrachtet wurden.

Infolge unsolider Bauweise („Bauschwindel") haben die Reparaturkosten eine erschreckende Höhe erreicht. Die Mietausfälle in Zeiten absteigender Konjunktur und die während des Krieges erzwungenen Mietnachlässe, sowie die durch die Steuerreform von 1909 bedingten neuen Belastungen des Grund und Bodens und die immer härteren Darlehnsbedingungen haben die Leistungsfähigkeit der Hypothekenschuldner weiter untergraben. Dazu kommt noch die erhebliche Rechtsunsicherheit durch

die Verfügung über Miet- und Pachtzinsforderungen (§§ 1123, 1124 BGB.) und die Zinszessionen (§ 401 BGB.). Das Risiko des Nachhypothekars erreicht seinen Höhepunkt in der Zwangsversteigerung.

3. Abschnitt.

Die Wirkung der Kreditschwierigkeiten auf den Grundbesitz.

Die Schwierigkeiten in der Beschaffung der Nachhypotheken sind infolge der geschilderten Verhältnisse so groß geworden, daß sie eine Gefährdung des gesamten Haus- und Grundbesitzes bedeuten. Denn die Frage der Nachhypotheken beeinflußt rückwirkend auch die erste Hypothek und damit den Pfandbriefmarkt, ferner den mit dem Hypothekenmarkt in enger Verbindung stehenden Baumarkt. Infolge der Schwierigkeit der Hypothekenbeschaffung hat die private Bautätigkeit seit der letzten Krise so gut wie aufgehört. Welche Wirkung diese Stockung auf die Wohnungsfrage gehabt hat, zeigt die bestehende Wohnungsnot. Eine Belebung des Baumarktes wie des gesamten Grundstücksmarktes wird aber nur eintreten, wenn sich genügend Kapital für zweite Hypotheken findet. Hierfür ist die Gesundung dieser Hypotheken die Voraussetzung.

II. Teil.

Die Organisation des nachstelligen Hypothekarkredits.

1. Abschnitt.

Ziel und Aufgabe.

Eine Gesundung des Realkredits ist allein durch eine vernünftige Beleihungspolitik möglich. Jede Reform muß den systematischen Abbau der übermäßigen Grundstückswerte fordern. Ohne Rückgewinnung der realen Sicherheit wird sich das Privatkapital schwerlich zur Anlage in Nachhypotheken wieder bereitfinden lassen.

Dieses Ziel soll u. a. durch die Organisation der nachstelligen Hypotheken erreicht, zum mindesten angebahnt werden. Organisierbar sind jedoch nur die Hypotheken, die bis 75 % höchstens 80 % des Grundstückswertes auslaufen. Die anderen scheiden wegen des zu großen Risikos aus.

Die Zweckmäßigkeit der Organisierung der Nachkredite wird ganz verschieden beurteilt.

Die ersten praktischen Versuche sind 1904 gemacht worden, in verstärktem Maße seit 1911.

Grundprinzip aller bestehenden Organisationen ist die Unterstützung des Grundbesitzes unter gleichzeitiger allmählicher Abdeckung der Schulden zwecks Entlastung des Grundbesitzes und Sicherung des Darlehnsgebers (Amortisationsprinzip).

2. Abschnitt.

Die Organisationsformen des nachstelligen Hypothekenkredits.

Je nach dem Zweck, den die Hypothekenanstalten verfolgen, werden auch die Einrichtungen verschieden sein.

Es sind zu unterscheiden:

I. Institute mit Erwerbstendenz.

II. Institute auf gemeinnütziger Grundlage.

I. Die Hypothekeninstitute mit Erwerbstendenz können sich an die bestehenden Hypothekenanstalten anschließen oder neue, selbständige Institute sein, also

a) Ausbau und Erweiterung der erststelligen Hypothekeninstitute für die zweiten Hypotheken;

b) spezielle Institute für zweite Hypotheken.

II. Die Hypothekeninstitute auf gemeinnütziger Grundlage sind je nach dem Träger der Organisation:

a) Organisationen der Selbsthilfe,
b) kommunale Hypothekenanstalten,
c) gemischt-wirtschaftliche Unternehmungen.

I. Hypothekeninstitute mit Erwerbstendenz.

a) Ausbau und Erweiterung der erststelligen Hypothekeninstitute für die zweiten Hypotheken.

Die Gewährung zweiter Hypotheken auf Grund der Pfandbriefausgabe ist den Hypothekenbanken gesetzlich verboten. Die Beleihung aus eigenen freien Mitteln haben sie bislang wegen des Risikos abgelehnt.

Ähnlich liegen die Verhältnisse bei den Sparkassen und Versicherungsanstalten.

Alle Versuche, die Organisationen des erststelligen Kredits auch den zweiten Hypotheken zugängig zu machen, sind wegen der gesetzlichen Beschränkungen und der wirtschaftlichen Schwierigkeiten, die aus dem Risiko der zweiten Hypotheken entspringen, vorläufig undurchführbar.

b) Spezielle Institute für zweite Hypotheken.

Ein Erwerbsinstitut für zweite Hypotheken nach dem Vorbild der Hypothekenbanken stößt auf dieselben gesetzlichen Schwierigkeiten wie der Ausbau der erststelligen Hypothekeninstitute, solange keine Erhöhung der gesetzlichen Beleihungsgrenze stattgefunden hat.

Die Kapitalbeschaffung auf dem Wege der Emission ist unrentabel.

Rechtliche und finanzielle Schwierigkeiten machen also die Verwirklichung solcher Organisationspläne unmöglich.

II. Organisationen auf gemeinnütziger Grundlage.

Eine Organisation der zweiten Hypotheken kann unter den bestehenden Verhältnissen nur auf gemeinnütziger Grundlage erfolgen. Sie ist praktisch durchgeführt worden

a) in den Selbsthilfeorganisationen der Haus- und Grundbesitzervereine;
b) in den kommunalen Hypothekenanstalten;
c) in den gemischt-wirtschaftlichen Unternehmungen, das sind gemeinsame Organisationen der Gemeinden und der Hausbesitzervereine.

Alle bisher erfolgten Gründungen beschränken sich auf den Ortsbezirk, um dem Risiko der zweiten Hypotheken besonders Rechnung tragen zu können. Dementsprechend sind die Organisationsformen außerordentlich mannigfaltig.

a) Organisationen der Selbsthilfe.

Die Rechtsform dieser Organisationen ist fast durchweg die der Genossenschaft, und zwar sind zu unterscheiden:

1. Gegenseitigkeitsvereine nach dem Muster der Landschaften: Stadtschaften; Pfandbriefinstitute für städtische Hausgrundstücke;
2. Hausbesitzergenossenschaften.

1. Pfandbriefinstitute für städtische Hausgrundstücke.

Hypothekeninstitute auf landschaftlicher Grundlage (Stadtschaften) sind nach dem preußischen Gesetz zur Förderung der Stadtschaften vom 8. Juni 1918 „öffentliche, zufolge staatlicher Verleihung rechtsfähige Kreditanstalten, die durch Vereinigung von Eigentümern bebauter oder in der Bebauung befindlicher Grundstücke oder von Erbbauberechtigten zu dem Zwecke gebildet werden, den Mitgliedern der Vereinigung durch Hypotheken oder Grundschulden gesicherte Tilgungs- oder Abzahlungsdarlehen zu gewähren". Sie können sowohl erste wie zweite Hypotheken beleihen.

Die Aufbringung der erforderlichen Betriebs- und Garantiemittel, die Solidarhaft, das Amortisationsprinzip und ganz besonders der Pfandbrief-

absatz für zweite Hypotheken haben die Gründung privater Pfandbriefinstitute für zweite Hypotheken außerordentlich erschwert.

Die Lösung der Pfandbrieffrage durch Emission von Pfandbriefen für erste und zweite Hypotheken durch dasselbe (erststellige) Pfandbriefamt ist von den in Betracht kommenden Kreisen aufs entschiedenste abgelehnt worden.

2. Hausbesitzergenossenschaften.

Die hypothekarische Beleihung von Grundstücken ist den Genossenschaften gesetzlich verboten (§ 2 HypBG.). Die Darlehnsgewährung auf Grund einer Anleihe, wie die Nutzbarmachung der Geschäftsanteile und Spardepositen ist nicht ohne erhebliche Bedenken. Die Genossenschaften haben daher meist auf das Darlehnsgeschäft verzichtet und durch Garantieübernahme für die von ihnen vermittelten Hypotheken private Gelder heranzuziehen versucht.

Genossenschaften sind wegen ihrer rechtlichen und wirtschaftlichen Konstruktion völlig ungeeignet für langfristige Kreditgewährung und Bürgschaftsübernahme. Sie kommen daher für die Finanzierung zweiter Hypotheken grundsätzlich nicht in Frage.

Die letzten Gründungen der Hausbesitzer bezwecken Rückdeckung für die Gemeinden, die die Garantie zweiter Hypotheken übernommen haben. Auf diese Weise sollen die Gemeinden in größerem Umfange für die Garantieübernahme gewonnen werden. Dadurch würden die erststelligen Hypothekeninstitute in der Lage sein, Hypotheken über 60 % des Grundstückswertes bis zu 80 % auszuleihen. Damit wäre eine neue, große Kreditquelle für den nachstelligen Hypothekarkredit erschlossen.

b) Kommunale Hypothekenanstalten.

Die Gemeinden sind aus wohnungspolitischen und steuerpolitischen Gründen am Grundstücksmarkt interessiert.

Durch Hergabe städtischer Mittel,
durch Vermittlung zweiter Hypotheken
durch Garantieübernahme,

haben sie dem notleidenden Grundbesitz zu helfen versucht.

Grundlegend für diese Hilfsaktionen ist der Ministerialerlaß vom 9. Februar 1912.

Die oberste Verwaltungsbehörde macht die Genehmigung der kommunalen Kredithilfe abhängig von der Ausschaltung jedes Gewinnzweckes und der Durchführung des Amortisationsprinzips (Bescheid des Regierungspräsidenten von Potsdam an den Magistrat zu Berlin-Schöneberg vom 14. Januar 1914).

Eine Lösung des Organisationsproblems nachstelliger Hypotheken ist von den städtischen Hypothekenanstalten nicht zu erwarten. Der Grund liegt in der Beschränkung der Mittel. Vom finanzpolitischen Standpunkt aus sind schwere Bedenken gegen die Finanzierung zweiter Hypotheken durch die Gemeinden erhoben worden.

Diese Bedenken haben immer mehr Raum gewonnen auch auf seiten der Kommunen selbst. Verschiedene Städte haben sich daher mit der Unterstützung der privaten Kreditorganisationen der Hausbesitzer begnügt. Auf dieser Grundlage sind die „gemischt-wirtschaftlichen" Unternehmungen entstanden.

c) Gemischt-wirtschaftliche Unternehmungen auf dem Gebiete des nachstelligen Hypothekarkredits.

Die gemischt-wirtschaftlichen Unternehmungen für den nachstelligen Hypothekarkredit stellen ein Kompromiß dar zwischen den kommunalen Hypothekenanstalten und den Selbsthilfeorganisationen der Hausbesitzer. Sie sind private Veranstaltungen, denen durch die Mitwirkung der Gemeinden ein gewisser öffentlicher Charakter verliehen wird.

Die Beteiligung der Gemeinden kann bestehen

1. in einer finanziellen Unterstützung privater Institute;
2. in einer Kreditunterstützung durch Garantie für die Schuldverschreibungen privater Institute, verbunden mit weitgehender Mitverwaltung und Beaufsichtigung.

Die Garantieübernahme bedeutet eine Verquickung mit dem Anleihekredit der Stadt, ist daher nicht ohne Gefahr für die städtischen Finanzen.

Die bisherigen Organisationen für den nachstelligen Hypothekarkredit stimmen in den Grundzügen überein:

1. Sie sind unter ausschließlicher oder teilweiser Mitwirkung der Gemeinden auf gemeinnütziger Grundlage entstanden zur Unterstützung des bestehenden Grundbesitzes;
2. ihr Wirkungskreis ist auf den Gemeindebezirk beschränkt;
3. die Höchstbeleihungsgrenze beträgt 75—80 % des Grundstückswertes;
4. die Darlehnsgewährung erfolgt nur auf Grund unkündbarer Tilgungshypotheken.

Der Hauptunterschied liegt in der Art der Finanzierung. Diese erfolgt:

a) durch Anleihe,
b) durch Pfandbriefe,
c) durch Kreditgewährung.

3. Abschnitt.

Die Organisationsfrage und die Lösung des nachstelligen Realkreditproblems.

Von den verschiedenen Organisationsmöglichkeiten haben sich allein die Organisationen unter Mithilfe der Gemeinden als praktisch durchführbar erwiesen.

Eine generelle Lösung des nachstelligen Kreditproblems ist jedoch von diesen Organisationen nicht zu erwarten, da sie sich infolge des Risikos auf den Ortsbezirk und auf eine Kredithilfe bis höchstens 80 % des Grundstückswertes beschränken müssen.

Unter den bestehenden Verhältnissen kann nur eine Organisierung zweiter Hypotheken in Frage kommen, und diese auch nur, wenn eine sorgfältige Taxe der Beleihung zu Grunde gelegt wird, und wenn die zweite Hypothek regelmäßig amortisiert wird. Beiden Voraussetzungen suchen die neuen Stadtschaften gerecht zu werden. Damit wäre das Problem der zweiten Hypotheken gelöst.

Eine Organisation der über 75—80 % hinausgehenden Nachhypotheken ist nicht möglich.

In der stärkeren Eigenbeteiligung des Hausbesitzers allein liegt die wirksame Lösung für das Problem der nachstelligen Kredite.

„Wem (aber) nicht ¼ des Bodenwertes lastenfrei gehört, dem ist in der Regel nicht dauernd zu helfen."